



Številka: 41003-16/2022/19

Datum: 19. 10. 2022

### **Stališče do ocene Fiskalnega sveta Republike Slovenije glede proračunskih dokumentov za leti 2023 in 2024**

Vlada Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: vlada) je 30. 9. 2022 Fiskalnemu svetu Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Fiskalni svet) posredovala predlog Odloka o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2022 do 2024 v delu, ki se nanaša na leti 2023 in 2024 (v nadaljnjem besedilu: predlog odloka), ki je bil pripravljen skupaj s predlogom proračunskih dokumentov za prihodnji dve leti. Na tej podlagi je Fiskalni svet 17. 10. 2022 objavil Oceno proračunskih dokumentov za leti 2023 in 2024 (v nadaljnjem besedilu: Ocena). Skladno s četrtem odstavkom 7. člena Zakona o fiskalnem pravilu (Uradni list RS, št. 55/15 in 177/20 – popr.; v nadaljnjem besedilu: ZFisP) Vlada RS (v nadaljnjem besedilu: vlada) do Ocene podaja obrazloženo stališče.

Fiskalni svet v Oceni pritrjuje vladi v zvezi z nadaljevanjem izjemnih okoliščin v letu 2023 v luči trenutnih negotovih razmer in ob velikih tveganjih glede gospodarskih obetov ter ugotavlja ustreznost fleksibilne fiskalne politike. Ob tem morajo biti ukrepi za naslavljanje druginje učinkoviti, ne smejo povečevati inflacijskih pritiskov ali ogrozati vzdržnosti javnih financ. Fiskalno politiko v naslednjih dveh letih ocenjuje kot razmeroma nevtralnno naravnano, dodatne fiskalne spodbude pa ocenjuje, da trenutno ne bi bile primerne. Pri tem opozarja, da naj bodo sredstva, planirana v rezervi, porabljena namensko in transparentno. Ponovno opozarja tudi na nerealističnost javnofinančnega načrtovanja investicij, ki so v proračunskih dokumentih predvidene na rekordno visoki ravni. Izpostavlja tudi visoko rast tekočih izdatkov, ki pa je deloma tudi posledica visoke inflacije, in potrebo po pripravi celovitih ukrepov za naslavljanje dolgoročnih tveganj za javne finance.

V zvezi s posredovano Oceno Fiskalnega sveta vlada podaja naslednja pojasnila.

#### *Makroekonomsko okolje*

Fiskalni svet podobno kot vlada ugotavlja, da so makroekonomske napovedi, s tem pa tudi fiskalno načrtovanje, podvržene številnim negotovostim in negativnim tveganjem. Po hitrem in široko osnovanem okrevanju gospodarske aktivnosti po krizi COVID-19 se je v 2022 gospodarska rast Slovenije pričela upočasnjevati. Osnovna jesenska napoved Urada za makroekonomske analize in razvoj predvideva 5,0-odstotno rast realnega bruto domačega proizvoda (v nadaljnjem besedilu: BDP) v 2022, ki naj bi se v 2023 umirila na 1,4 %. Kot izpostavlja tudi Fiskalni svet, osnovno napoved obkrožajo velike negotovosti. V primeru vse bolj verjetnega padca gospodarske aktivnosti v glavnih trgovinskih partnericah bi se realna gospodarska aktivnost Slovenije lahko v 2023 celo skrčila. K ohlajanju gospodarske aktivnosti bodo v prihodnjih dveh letih prispevali vsi dejavniki povpraševanja, najizrazitejše bo upadla rast potrošnje gospodinjstev in zasebnih investicij. Nekoliko okrepljen prispevek državne potrošnje bo omilil ciklični zaton v omejenem obsegu. Poslabšanje gospodarskih obetov se kaže tudi v gibanju ključnih davčnih osnov, ki pa bodo predvsem zaradi visoke inflacije v večini še vedno

zabeležile višjo nominalno rast kot v letih pred epidemijo. Fiskalni svet opozarja na pritiske na ponudbeni strani, za katere sicer ocenjuje, da so prehodne narave. Kazalniki dinamike gospodarskega cikla so ob prehodu v drugo polletje 2022 presegali svoje dolgoročno povprečje. Zaradi pomanjkanja ustrezne delovne sile postajajo vse bolj očitne omejitve na trgu dela. Na podlagi razpoložljivih ocen Fiskalni svet podobno kot Ministrstvo za finance ocenjuje, da se bo pozitivna proizvodna vrzel v prihodnjih dveh letih postopoma zapirala.

Fiskalni svet izpostavlja, da v makroekonomskem scenariju prevladujejo negativna tveganja, ki se navezujejo predvsem na dogajanja na energetskih trgih in se že odražajo v visoki inflaciji in nižanju napovedi globalne gospodarske rasti. Manjša a še vedno relevantna so tveganja, povezana s potekom epidemije. Po drugi strani Fiskalni svet navaja tudi nekaj pozitivnih tveganj za uresničitev makroekonomskih napovedi, ki izhajajo iz dobre kondicije zasebnega sektorja.

Vlada izpostavlja, da mora v skladno z 9.c členom Zakona o javnih financah (Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP, 96/15 – ZIPRS1617, 13/18 in 195/20 – odl. US) pri javnofinančnem načrtovanju uporabljati makroekonomsko napoved Urada za makroekonomske analize in razvoj. Ob tem spremlja tudi napovedi drugih institucij. V zadnji napovedi je Mednarodni denarni sklad znižal ocene gospodarske rasti v letu 2023, vendar je ta za Slovenijo nekoliko višja od Urada za makroekonomske analize in razvoj, in sicer 1,7 %. Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj je v svoji vmesni napovedi znižala oceno za gospodarsko rast za evroobmočje (v nadaljnjem besedilu: EA) in prav tako izpostavila veliko negotovosti. Gospodarska zbornica Slovenije meni, da so ocene gospodarske rasti v naslednjem letu realne, saj je tudi po Consensus economics (po konsenzu med neodvisnimi institucijami) napoved za naslednje leto 1,7 %.

Javnofinančni prihodki bi se v primeru realizacije negativnih makroekonomskih tveganj znižali, čeprav bi višja inflacija na kratki rok lahko zvišala prihodkovne osnove. Višja inflacija bi lahko tudi okrepila zahteve po dodatnem usklajevanju posameznih kategorij izdatkov (predvsem sredstev za zaposlene in socialnih transferov), predvsem pa bi povišala javnofinančne odhodke preko morebitnih dodatnih ukrepov za omilitev druginje. Fiskalni svet opredeljuje kot pomembno tveganje za zvišanje odhodkov tudi dogovore o dodatnem dvigu plač javnih uslužbencev, morebitno podcenjenost projekcij transferov posameznikom in gospodinjstvom ter spremembe v zakonodaji v postopku sprejemanja (dolgotrajna oskrba, pokojninski sistem, šolska prehrana, starševsko varstvo, družinski prejemki, razseljene osebe iz Ukrajine). Fiskalni svet izpostavlja tudi pozitivna javnofinančna tveganja, povezana z nižjo realizacijo odhodkov, ki se predvsem nanašajo na investicije ter projekcije porabe, povezane z druginjo. Gospodarska zbornica Slovenije ocenjuje, da je načrtovana rast prihodkov sicer ustrezna.

Ministrstvo za finance ob pripravi proračunskih dokumentov in ob spremljanju makroekonomskih gibanj pripravlja analizo občutljivosti, ki kaže, za koliko bi se znižali prihodki v primeru nižje rasti nominalnega BDP (ob predpostavki 2 o.t. nižje nominalne rasti BDP bi prihodki dosegli okoli 97 % osnovne napovedi). Poudariti je treba, da so v osnovni javnofinančni napovedi oziroma projekcijah po posameznih agregatih upoštevani učinki vseh do sedaj sprejetih ukrepov oziroma so ekspertno upoštevani učinki najverjetnejšega scenarija.

V zvezi z navedenim vlada ponovno opozarja, da je v negotovih razmerah ključno fleksibilno ukrepanje, po prenehanju izjemnih okoliščin pa bo skladno s 14. členom ZFisP pripravljena celovita strategija za doseganje srednjeročne uravnoteženosti javnih financ, ki bo vključevala načrt ukrepov za doseganje vzdržne rasti, zagotavljanje ustrezne ravni investicij in postopno zniževanje primanjkljaja.

Analiza Fiskalnega sveta glede srednjeročne vzdržnosti dolga nakazuje na pretežno vzdržno dinamiko dolga sektorja država ob določenih tveganjih v primeru nekaterih šokov. Hkrati pa Fiskalni svet izpostavlja naraščajoča tveganja za dolgoročno vzdržnost javnih financ, ki se navezujejo na odsotnost ukrepanja glede zelenega prehoda in zagotavljanja vzdržnosti sistemov socialnega varstva. Vlada ob tem izpostavlja, da so dolgoročni strukturni izzivi naslovljeni v nacionalnem Načrtu za okrepanje in odpornost (v nadaljnjem besedilu: NOO). Slovenija ima po oceni Evropske centralne banke med državami EU v načrtu največ strukturnih sprememb. Aktivnosti, povezane s časovnico za spremembo pokojninskega sistema, ki najbolj vpliva na dolgoročno vzdržnost javnih financ, potekajo.

### *Javnofinančna politika v negotovih razmerah*

Naravnost fiskalne politike se v običajnih razmerah ocenjuje s strukturnim saldonom in fiskalnim naporom. V času izjemnih okoliščin in ob veljavnosti splošne odstopne klavzule se v zadnjih letih na ravni EU ne ocenjuje fiskalne naravnosti na ta način, ampak se meri predvsem rast tekočih odhodkov, hkrati pa se poudarja pomen rasti investicij oziroma ohranjanja investicij na visoki ravni. Ob prisotnosti inflacije je velik izziv za fiskalno politiko, kako ob ukrepanju ne ustvarjati dodatnih inflacijskih pritiskov, hkrati pa nasloviti druginjo. Vlada izvaja različne ukrepe, ki jih lahko razdelimo na ukrepe, ki vplivajo na cene, in ukrepe, ki vplivajo na dohodke. Kombinacija obeh je vplivala, da se je medletna rast cen življenjskih potrebščin septembra upočasnila na 10 %<sup>1</sup>. Ukrepi proti druginji so ciljani na najbolj ranljive skupine in so začasni. Ukrepi za gospodarstvo in gospodinjstva vplivajo na razpoložljivost sredstev in s tem delno lajšajo posledice krize.

Pomembno je, da v naslednjih letih rast tekočih izdatkov ne presega nominalne letne rasti potencialnega BDP. Prav tako je pomembno, da Fiskalni svet ocenjuje, da bo fiskalna naravnost razmeroma nevtralna. Vlada sicer ocenjuje, da je naravnost težko napovedati, saj se okolje in makroekonomski scenariji spreminjajo z vsako novo napovedjo. Pomembno je, da je lahko vlada fleksibilna pri ukrepanju in da lahko ohranja investicije na visoki ravni. Zagotavljanje učinkovitosti javnih financ, vključno z investicijami, je zelo pomembno.

V letu 2023 bi po ocenah dosegli presežek sektorja država, če ne upoštevamo investicij. Če ne upoštevamo začasnih ukrepov, bi se saldo sektorja države skoraj prepолоvil in padel pod 3 % BDP.

Fiskalni svet je za leto 2024 indikativno ocenil skladnost predlagane zgornje meje s fiskalnimi pravili, ob tem pa tako kot vlada opozarja ne negotovost in nezanesljivost ocen. Za leto 2024 ocenjuje, da je predlagana zgornja meja obsega izdatkov znotraj razpona ocen najvišje dovoljene meje, izračunanih na osnovi nabora ocen proizvodnih vrzeli različnih institucij. Vlada zato opozarja, da je bil v Osnutku proračunskega načrta za leto 2023 prikazan izračun strukturnega salda, kjer je tudi izpostavljeno, da bi spoštovanje zahtevanega fiskalnega napora v višini 0,5 % pomenilo znižanje izdatkov za vsaj 500 mio evrov, kar bi zmanjšalo možnost ukrepanja države. Fiskalni svet ugotavlja, da je rast »očiščenih« izdatkov sicer razmeroma skladna s trenutno ocenjeno rastjo dolgoročnega in letnega potencialnega proizvoda.

---

<sup>1</sup> [https://www.umar.gov.si/novice/novice/obvestilo/news/grafi-tedna-od-26-do-30-septembra-2022-nepremicnine-prihodek-v-trznih-storitvah-prihodek-v-trgo/?tx\\_news\\_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx\\_news\\_pi1%5Baction%5D=detail&cHash=efc7b8e56ff5af017f0889a791425d4a](https://www.umar.gov.si/novice/novice/obvestilo/news/grafi-tedna-od-26-do-30-septembra-2022-nepremicnine-prihodek-v-trznih-storitvah-prihodek-v-trgo/?tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&cHash=efc7b8e56ff5af017f0889a791425d4a)

Fiskalni svet opozarja tudi na visoka tveganja in da bi se ob uresničitvi le teh lahko oddaljili od cilja znižati nominalni saldo pod 3 % BDP v letu 2024. Vlada v zvezi s tem poudarja, da Ministrstvo za finance skrbno spremlja uresničevanje napovedanih ocen in opravlja izračune občutljivosti, ki kažejo na morebitna odstopanja od ocen.

#### *Priprava projekcij prihodkov in izdatkov sektorja država*

Na pripravo projekcij bilance prihodkov in izdatkov sektorja država za obdobje 2022-2024 imajo velik neposredni vpliv tokovi državnega proračuna tako na prihodkovni kot izdatkovni strani. Na prihodkovni strani so to po večini temeljni agregati, ki so del davčnega bremena, sledijo gibanju prilivov štirih blagajn financiranja po denarnem toku ob upoštevanih obračunskih popravkih. Tako je bilo tudi v primeru dohodnine, pri katerem se reforma odrazi skoraj v celoti na denarnem toku v letu 2022, razen dodatnega letnega poročila v letu 2023, ki bo obračunsko imel vpliv v letu 2022. Posledično bo rast dohodnine, gledano obračunsko, nekoliko nižja kot po denarnem toku. Podoben trend bo tudi naslednjih dveh letih, kjer pa bodo pričakovane razlike bolj občutne. Kar se tiče primerjave z davčno osnovo za pobrano dohodnino v obdobju 2022-2024, skupna rast te znaša okoli 19,5 %, medtem ko je rast dohodnine po denarnem toku kar 31 %, gledano obračunsko, pa se le ta približa skupni rasti davčne osnove 18,8 %. Razlike med medletnimi rastmi so veliko bolj variabilne na račun sprejete fiskalne politike ali začasnih enkratnih ukrepov (COVID-19 – odložena in obročna plačila, olajšave na COVID-19 dodatke v zdravstvu...). Posledično tako ni ustrezno primerjati gibanja davčne osnove s pobranim davkom.

Rast davkov in socialnih prispevkov ostaja po izjemni rasti v letu 2021 (13 %) visoka tudi v letu 2022, ko bo znašala 7,1 %. V naslednjih dveh letih se bo stabilizirala in znašala 5,8 % na račun pobranih prispevkov, davka na dodano vrednost in davka od dohodka pravnih oseb. Drugi prihodki bodo pospešeno rasli še v letih 2022-2023, predvsem na račun povečane proizvodnje, financirane zlasti iz sredstev za COVID-19 namene in stabilizacijo zdravstva, ter prejetih evropskih sredstev, tako iz strukturnih skladov kot iz mehanizma za okrevanje in odpornost, znotraj kapitalskih transferov.

Na strani izdatkov sektorja država je med temeljne agregate prerazporejena proračunska rezerva za leti 2023 in 2024 in vsebuje sredstva, namenjena za omilitev učinkov energetske krize in druginje ter COVID-19 krize v skupni višini 2.630 mio EUR, ter evropska sredstva v višini 700 mio EUR glede na namen porabe oz. vsebine ukrepa. Tako je bila v letu 2023 glavnina splošne proračunske rezervacije pripoznana na subvencijah (1.060 mio EUR), preostalo na sredstvih za zaposlene in vmesno potrošnjo ter socialnih nadomestilih v denarju. EU sredstva v višini 150 mio EUR pa so pripoznana dodatno med končnimi izdatki za investicije. To pomeni, da so vsa planirana finančna sredstva državnega proračuna iz tega naslova prenesena med dejansko končno potrošnjo. V kolikor tega ne bi storili, bi bile ocene temeljnih agregatov nekonsistentne z dejanskimi viri podatkov, kar bi vodilo k nezanesljivi ter vsebinsko nerealni oceni izdatkov sektorja država.

Po visoki rasti v letu 2021 izdatki sektorja država rastejo pospešeno tudi v letih 2022 ter 2023, predvsem na račun že omenjenih enkratnih ukrepov. Če te izločimo, ocenimo stanje rasti končnih izdatkov, pri čemer posredni učinki višjih cen energentov in drugih življenjskih potrebščin niso izločeni v celoti – to so predvsem uskladitev plač, pokojnin in socialnih transferov. Tako lahko na podlagi ocen ugotovimo, da izdatki pospešeno rastejo v obdobju 2022-2023 (10,9 % v letu 2022 ter 9,6 % v letu 2023), medtem ko se rast v letu 2024 umiri in

znaša 3,5 %. Na samo gibanje izdatkov imajo velik vpliv končni izdatki za investicije in drugi temeljni agregati (sredstva za zaposlene, vmesna poraba, socialna nadomestila), ki se v določeni meri usklajujejo z inflacijo, ob tem pa je potrebno izpostaviti tudi dodatne končne izdatke povezane z dolgotrajno oskrbo v letih 2023 (17 mio EUR) ter 2024 (331 mio EUR). Bruto investicije bodo rasle do vključno leta 2023, ko bodo znašale 4.313 mio EUR, v letu 2024 pa bo sledil padec, in sicer za 3,6 %. Znižali se bodo izdatki za ta namen skoraj pri vseh skupinah enot sektorja država, razen pri javnih skladih. Skupaj socialna nadomestila beležijo visoko rast skozi celotno obdobje, najvišjo predvsem v letih 2022-2023 na račun uskladitev pokojnin in nekaterih socialnih transferov. V letu 2023 bo rast še vedno dokaj visoka, in sicer 6,7 %, predvsem na račun napovedane visoke inflacije v letu 2023, kot tudi zaradi dodatnih končnih izdatkov za dolgotrajno oskrbo.

Tekoči izdatki v letu 2022 rastejo s stopnjo 6,4 %, najvišjo rast pa dosežejo v letu 2023 (7,3 %), predvsem na račun omenjenih posrednih učinkov inflacije, ki se v letu 2024 pričakovano umiri (5,5 %).

Saldo sektorja država bo v letu 2022 znašal -2.182 mio EUR oz. -3,8 % BDP, v 2023 -3.117 mio EUR oz. -5 % BDP in v letu 2024 -1.460 mio EUR oz. -2,2 % BDP. Če enkratni ukrepi ne bi bili upoštevani, bi bili primanjkljaji bistveno nižji in pod maastrichtsko mejo 3 % BDP. Ob nevtraliziranih izdatkih za investicije oz. upoštevanju bruto investicij na ravni iz leta 2021 ter dodanimi EU sredstvi kot vir financiranja le teh v obdobju 2022-2024, bi v omenjenih letih zabeležili minimalni presežek, ki pa bi bil še višji, če nekateri diskrecijski ukrepi ne bi bili sprejeti. Vendar so bili ti nujni zaradi posrednih učinkov energetske krize, druginje in reševanja razmer v zdravstvenem sistemu v Sloveniji.

#### *Priprava projekcij prihodkov in odhodkov državnega proračuna*

Fiskalni svet v svoji oceni ugotavlja, da se bo primanjkljaj državnega proračuna prihodnje leto občutno povečal, kar naj bi bilo v pretežni meri posledica sicer še nedorečenih ukrepov za blažitev posledic druginje, pa tudi nadaljevanja visoke rasti odhodkov za investicije in tekočo porabo. Vlada ponovno poudarja, da sta predloga proračunov za leti 2023 in 2024 pripravljena v negotovih razmerah, povezanih tako z nadaljnjim potekom epidemije COVID-19 kot tudi z energetske krizo in z njo povezano druginjo. V proračunskih načrtih so vključeni ukrepi, vezani na COVID-19, proračuna pa vključujeta dodatno še sredstva za zagotavljanje ukrepov, namenjenih blaženju posledic rasti cen energentov in druginje tako za gospodinjstva kot podjetja.

V okviru Ministrstva za finance se v obliki rezerv v letu 2023 načrtujejo integralna sredstva v višini 1.630 mio EUR. Ta sredstva so namenjena za spopadanja z naraščajočimi življenjskimi stroški in so načrtovana v višini 1.210 mio EUR, 260 mio EUR je načrtovanih v sklopu tekoče proračunske rezerve za nepredvidene namene ali za namene, za katere se med letom izkaže, da sredstva niso zagotovljena v zadostnem obsegu, 60 mio EUR je načrtovanih za nepredvidene namene v povezavi z epidemijo COVID-19 in 90 mio EUR za prve interventne sanacije naravnih nesreč. Pri načrtovani porabi sredstev rezerv vlada deli mnenje Fiskalnega sveta, da je potrebno zagotoviti namenskost in transparentnost rabe teh sredstev, ter da morajo biti ukrepi začasni in ciljno naravnani. Zato se predvideva poraba teh sredstev le ob ustreznih zakonski ureditvi, ki jo bo potrdil Državni zbor RS. Če se iz odhodkovne strani izključijo rezerva in stroški, povezani z epidemijo COVID-19, rast odhodkov državnega proračuna zaostaja za inflacijo.

Znotraj primanjkljaja v letu 2023 Fiskalni svet ocenjuje, da je projekcija investicijske porabe nerealistično visoka, v primeru njene dejanske realizacije pa bi verjetno prispevala k ohranjanju visoke inflacije in bi bila verjetno v veliki meri tudi neučinkovita.

V negotovih razmerah je proračun razvojno naravnani, saj spodbuja investicijsko dejavnost. Zaradi pričakovanega ohlajanja gospodarstva vlada načrtuje večji obseg investicij, ki bodo podprte predvsem, a ne izključno, z evropskimi sredstvi. Z letom 2023 se zaključuje Večletni finančni okvir EU 2014-2020, pospešeno pa se bodo izvajale tudi reforme in investicije iz NOO. Gre predvsem za infrastrukturne projekte, s katerimi bo Slovenija dosegala tudi cilje zelenega prehoda, in projekte v zdravstvu, s katerimi bo Slovenija postala odpornejša na šoke pandemije in s katerimi se dviga kakovost in dostopnost zdravstvenih storitev. S podporo krožnemu gospodarstvu se krepijo zelene politike, financirajo se tudi projekti in programi, ki prispevajo k trajnostnemu razvoju. S posodobitvijo računalniških aplikacij MFERAC in APPrA se bo izboljšala podpora načrtovanju, spremljanju ter izvajanju investicij. Ob tem je treba ponovno omeniti, da je za uvrstitev projektov v državni proračun potrebna zaprta finančna konstrukcija, ki je tudi pogoj za izvedbo razpisov in podpis pogodb. Časovnica izvajanja projektov se lahko glede na sprejete načrte spreminja, kar ima za posledico odstopanja realizacije od načrtov v posameznih letih. Izpostaviti velja tudi dinamiko izvajanja projektov, ki se zaradi posebnosti proračunskega načrtovanja in javno finančne zakonodaje pospešeno izvajajo v drugi polovici leta.

Fiskalni svet nadalje navaja, da so sredstva kohezijske politike iz večletnega finančnega okvira EU 2014-2020 nerealno planirana, saj je po podatkih iz konca avgusta 2022 neporabljenih še skoraj 1.200 mio EUR od tega naj bi bilo prihodnje leto porabljenih skoraj 800 mio EUR. Planirana sredstva poleg kohezijske ovojnice 2014-2020 vključujejo tudi sredstva iz programa React-EU, ki so Sloveniji na voljo od druge polovice leta 2020. Ta sredstva morajo biti porabljena do konca leta 2023. S temi sredstvi država zagotavlja kontinuiteto povpraševanja, z vnašanjem določene stopnje gotovosti pa pomaga gospodarstvu pri ponovni vzpostavitvi porušениh dobavnih verig. Kot kažejo izkušnje iz preteklega in predpreteklega večletnega finančnega okvira EU, lahko v zadnjih mesecih letošnjega leta in v prihodnjem letu pričakujemo pospešeno črpanje sredstev.

Kot nerealistično je Fiskalni svet ocenil tudi projekcijo prihodkov in odhodkov iz naslova kohezijske ovojnice za obdobje 2021-2027. V spremembi proračuna za leto 2023 je za izvajanje evropske kohezijske politike iz večletnega finančnega okvira EU 2021-2027 v obliki proračunske rezervacije pri Ministrstvu za finance načrtovanih 150 mio EUR in 550 mio EUR v letu 2024. Višina načrtovanih sredstev je skladna s projekcijo Službe vlade za razvoj in kohezijsko politiko in je pripravljena na podlagi projektov, ki so že v fazi načrtovanja pri posameznih proračunskih uporabnikih. Evropska komisija je potrdila naš Partnerski sporazum, do konca letošnjega leta pa se s strani Evropske komisije pričakuje tudi uradna potrditev Programa evropske kohezijske politike za obdobje 2021-2027. Zato so sredstva v obliki rezerve načrtovana do vzpostavitve sistema izvajanja kohezijske politike v letih 2021-2027, kjer se še vedno predvideva sprejem Izvedbenega načrta operativnega programa za izvajanje evropske kohezijske politike za programsko obdobje 2021-2027, ki prerazdeli obveznosti in tokove državnega proračuna glede na institucionalne enote in ekonomsko klasifikacijo.

V povezavi s prihodki NOO Fiskalni svet ocenjuje, da so glede na dosedanje zamude pri izpolnjevanju mejnikov sredstva planirana previsoko in da bo prihodkov iz tega naslova manj. Poleg tega Fiskalni svet navaja, da za sredstva NOO, razporejena na proračunsko rezervo, še ni znano, kako in če sploh bodo porabljena. Za financiranje ukrepov iz NOO je bil ustanovljen proračunski sklad. Sredstva sklada NOO upravlja Urad Republike Slovenije za okrevanje in

odpornost, ki je odgovoren tudi za pregledno in transparentno poslovanje sklada. V spremembi proračuna Republike Slovenije za leto 2023 so sredstva, ki bodo iz proračuna izločena na sklad NOO, načrtovana v višini 390,8 mio EUR in 466,8 mio EUR v proračunu za leto 2024. To so sredstva, ki so planirana v obliki proračunske rezervacije v višini pričakovanih prihodkov iz tega vira. Sredstva so načrtovana skladno s predvideno dinamiko izvajanja ukrepov za doseganje mejnikov in ciljev iz sprejetega NOO, ki so jih posredovali nosilni organi. Plačila iz sredstev mehanizma so povezana z doseganjem mejnikov oziroma ciljev, predvidenih v izvedbenem sklepu in ne z izvajanjem naložb, kot je to pri kohezijski politiki. Slovenija je dosegla prvih 12 mejnikov, ki so pogoj za prvo črpanje sredstev iz mehanizma za okrevanje in odpornost in so bili v strokovnem dialogu z Evropsko komisijo ocenjeni pozitivno. Za izplačilo drugega obroka nepovratnih sredstev mora biti izpolnjenih 27 mejnikov in ciljev, od tega je že doseženih 11 mejnikov. V proračunskih dokumentih dinamika načrtovanih prihodkov iz tega naslova že upošteva zamude, ki so nastale pri izpolnjevanju mejnikov in ciljev iz sprejetega NOO, zato ocenjujemo, da so ta sredstva načrtovana v realni višini.

### *Dolg sektorja država*

Republika Slovenija ima vzpostavljeno evrsko krivuljo donosnosti do preostale ročnosti 60 let. Do 5-letne ročnosti kreditni pribitek v primerjavi z začetkom leta 2022 izkazuje znižanje za -17 bazičnih točk (v nadaljnjem besedilu: bt), pri daljših ročnostih pa razmeroma omejen porast, in sicer pri 10-letni ročnosti + 30bt, pri 20-letni ročnosti +46bt in pri 30-letni ročnosti +49bp ter 60-letni ročnosti +47bt. Rast zahtevane donosnosti je predvsem posledica rasti evrske srednje obrestne zamenjave, ki danes predstavlja 90 % zahtevane donosnosti, in sicer z različno intenziteto pri različnih ročnostih.

Ministrstvo za finance je v letu 2022 zagotovilo tržno dolgoročno financiranje državnega proračuna s tehtano povprečno obrestno mero 1,21 % in tehtano povprečno ročnostjo izdanega dolga 13,7 let. Tako se tudi povprečna obrestna mera celotnega portfelja dolga državnega proračuna znižuje na ocenjenih 1,7 % v letu 2022. Ocenjen povprečni preostali čas do dospelja se je povečal na 10,1 let v letu 2022, medtem ko je v letu 2014 znašal 5,7 let.

Z izboljšano metriko tveganj portfelja dolga v zadnjih letih je bil ustvarjen preudaren obseg likvidnih rezerv državnega proračuna v višini 11 % BDP, ki zagotavlja optimalnejši položaj z vidika fleksibilnosti pri načrtovanju vstopanja na dolžniške kapitalske trge, še posebno v negotovem okolju geopolitičnih zaostrovanj, povečane nestanovitnosti in rastočih obrestnih mer. Ustvarjene likvidnostne rezerve državnemu proračunu hkrati zagotavljajo absorpcijsko sposobnost naslavljanja nepredvidenih šokov z vidika upravljanja trajektorije razvoja dolga sektor država, kar je relevantno z vidika vzdrževanja bonitetnih ocen pri S&P: AA-; Fitch: A in Moody's: A3.

Hitrost zniževanja dolga sektorja država v razmerju do BDP je v Sloveniji višja v primerjavi z EA in EU povprečjem. V letu 2019 je bil dolg sektor države v Sloveniji za -18,2 o.t. BDP pod povprečjem EA in -11,9 o.t. BDP pod povprečjem EU. Za leto 2023, kot izhaja iz podatkov v podatkovni bazi Evropske komisije za EA in EU, je ta razlika ocenjena v višini -21,7 o.t. BDP pod povprečjem EA in -14,2 o.t. BDP pod povprečjem EU.

### *Zaključek*

Fiskalni svet v svoji Oceni navaja negotovosti, ki izhajajo iz krize. Vlada v svojih načrtih te negotovosti upošteva in hkrati z zadostnim obsegom načrtuje sredstva za morebitno prihodnje ukrepanje. Obseg realizacije je odvisen od poteka krize, katere vpliv bo po ocenah vlade najvišji prav v prihodnjih mesecih in letu. Vlada se zaveda, da je ob prisotnosti inflacije treba delovati previdno, da se ne ustvarjajo dodatni inflacijski pritiski, na kar opozarja tudi Fiskalni svet. Vlada bo tudi nadaljevala s transparentno porabo sredstev iz proračunskega rezerve. Za leto 2024 na ravni EU podrobnejših usmeritev za fiskalno politiko še ni, kljub temu pa vlada načrtuje postopno zniževanje javnofinančnega primanjkljaja. Glede na navedeno vlada predlaga, da Državni zbor RS predlog odloka podpre.